

daarbij wel, in plaats van met een algemene stelling te komen, dit moeten onderbouwen met concrete meldingen van weggebruikers of ander onderzoek hiernaar. Dit alles dus, zolang de mogelijkheid om hogere maximaal vast te stellen geluidsgrenswaarden slechts 'bijvangst' zijn.

F. Arents

Jurist ruimtelijk bestuursrecht, gemeente Amsterdam en voorzitter bezwarencommissie gemeente Waterland

Milieueffectrapportage

104

De aanpassing van de bouwhoogte van een bovengrondse hoogspanningsleiding is vanwege de aard van de activiteit een 'wijziging' als bedoeld in kolom I van categorieën C24 en D24.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
15 juni 2022, 202102809/1/R1,
ECLI:NL:RVS:2022:1702
(mr. Van Ettehoven, mr. Verburg, mr. Soffers)
Noot R. Sillevis Smitt

Milieueffectrapport. Wijziging in de zin van Besluit m.e.r.. Bovengrondse hoogspanningsleiding.

[Wm art. 7.23; Besluit m.e.r., bijlage, onderdeel A, en categorieën C24 en D24.1]

TenneT wil de bestaande landelijke 380 kV-ring (hoogspanningsverbindingen) opwaarderen via het programma Beter Benutten Bestaande 380 kV. Het deelproject Opwaardering 380 kV-verbinding Diemen-Lelystad valt hieronder. Op 15 maart 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Almere aan TenneT een omgevingsvergunning verleend voor het constructief aanpassen van de hoogspanningsmasten van de hoogspanningsverbinding Diemen-Lelystad.

In de aanvraag voor de omgevingsvergunning staat dat, zonder dat de ministers een vormvrije m.e.r.-beoordeling verrichten, de uitgebreide m.e.r.-procedure wordt doorlopen. De ministers stellen dat gebreken in het MER in principe niet kunnen leiden tot vernietiging van de omgevingsvergunning, omdat het MER niet verplicht was. De Afdeling volgt dit standpunt niet, omdat dit alleen geldt in situaties waarbij geen enkele wettelijke grondslag is te vinden voor het opstellen van een milieueffectrapport en/of het uitvoeren van een m.e.r.-beoordeling.

De vraag is of de legalisering van het verschil tussen de planologisch toegestane en de feitelijke bouwhoogte van de bestaande masten een wijziging is als bedoeld in onderdeel A van de bijlage van het Besluit m.e.r. De Afdeling overweegt dat dat zo is, omdat sprake is van een (juridisch planologische) verandering van (de bouwhoogte van) aangelegde werken. De ministers stelden nog dat de verruiming van de toegestane bouwhoogte (variërend van 0,5 tot 24,5 meter) gering is en daarom niet als wijziging is aan te merken. Deze stelling volgt de Afdeling niet vanwege de aard van de voorgenomen activiteit.

Dit betekent dat er een wettelijke grondslag is: het bevoegd gezag moet een vormvrije m.e.r.-beoordeling uitvoeren. Het MER, dat hier is opgesteld in plaats van eerst het uitvoeren van die beoordeling, moet daarom voldoen aan de wettelijke eisen.

Ten overvloede stelt de Afdeling dat eventuele gezondheidsrisico's het gevolg zijn van het verhogen van de transportcapaciteit van de hoogspanningsverbinding door het ophangen van de nieuwe geleiders en de daarmee samenhangende verandering van de magneetveldsterkte bij de woning van appellant. De aanvraag van TenneT en de verleende omgevingsvergunning hebben geen betrekking op deze werkzaamheden. Deze gaan alleen over de bouwhoogte van een aantal masten.

Uitspraak in het geding tussen:
[appellant], wonend te Almere,
appellant,
en

1. de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (hierna: de ministers)
2. het college van burgemeester en wethouders van Almere (hierna: het college),

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 15 maart 2021 heeft het college TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT) een omgevingsvergunning verleend voor het constructief aanpassen van de hoogspanningsmasten van de hoogspanningsverbinding Diemen-Lelystad, wat betreft masten 37 tot en met 79, vanaf Muiderberg tot de kruising met de N702 te Almere.

Bij besluit van 18 maart 2021 hebben de ministers TenneT een omgevingsvergunning verleend voor handelen in strijd met de regels ruimtelijke ordening voor delen van de bestaande hoogspanningsverbinding Diemen-Lelystad binnen de gemeenten Almere en Gooise Meren.

Deze besluiten zijn voorbereid met toepassing van de rijkscoördinatie-regeling als bedoeld in artikel 3.35 van de Wet ruimtelijke ordening.

Tegen deze besluiten heeft [appellant] beroep ingesteld.

De ministers hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 december 2021, waar [appellant], bijgestaan door mr. B.J.M. Vernooij, advocaat te Amsterdam, en de ministers, vertegenwoordigd door mr. M.A.G. Stolker en T.A.H. van Roermund, en het college, vertegenwoordigd door R.H.M. Leenen, zijn verschenen. Voorts is TenneT, vertegenwoordigd door mr. M.M. Kaajan, advocaat te Amsterdam, [gemachtigden], ter zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Om in de toekomst meer elektriciteit te kunnen transporteren is het volgens TenneT noodzakelijk om naast de nieuwbouw van verbindingen, bestaande hoogspanningsverbindingen aan te passen zodat een grotere transportcapaciteit mogelijk is. Om die reden wenst TenneT de bestaande landelijke 380 kV-ring op te waarderen. Dit gebeurt binnen het programma Beter Benutten Bestaande 380 kV. Binnen dat programma valt het deelproject Opwaardering 380 kV-verbinding Diemen-Lelystad waarvoor de hiervoor genoemde besluiten van het college en de ministers zijn genomen.

2. Voor de opwaardering van de bestaande 380 kV-verbinding Diemen-Lelystad moeten diverse

werkzaamheden worden uitgevoerd. In de basis gaat het daarbij om het ophangen van nieuwe geleiders waarmee de transportcapaciteit wordt vergroot van 2,5 naar 4,0 kiloampère (hierna: kA). De nieuwe geleiders kunnen daardoor meer stroom transporteren omdat ze hogere temperaturen kunnen weerstaan zonder te ver door te gaan hangen. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2526, stelt TenneT dat deze werkzaamheden vergunningvrij mogen worden verricht.

Tegelijkertijd wenst TenneT naast de opwaardering ook onderhoudswerkzaamheden te verrichten aan de huidige hoogspanningsmasten en mastfunderingen op de kV-verbinding Diemen-Lelystad, die inmiddels bijna 50 jaar oud zijn, door deze constructief aan te passen. Daarbij worden ook andere onderdelen, zoals de isolator-kettingen en bliksemraden, vervangen. De vergunning van het college van 15 maart 2021 is gegeven voor het constructief aanpassen van het mastlichaam en de mastfundering van de bestaande hoogspanningsmasten nrs. 37 t/m 79 binnen de gemeente Almere (de activiteit bouwen, artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo)).

3. Daarnaast heeft TenneT een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo bij de ministers, omdat de hoogte van een aantal bestaande masten binnen de hoogspanningsverbinding Diemen-Lelystad de planologisch maximaal toegestane bouwhoogte overschrijdt. De overschrijding varieert van 0,5 meter tot 24,5 meter ten opzichte van hetgeen is toegestaan op grond van de relevante bestemmingsplannen. Het besluit van 18 maart 2021 van de ministers gaat hierover.

4. [appellant] woont aan [locatie] in Almere op een afstand van ongeveer 59 meter tot hoogspanningsmast nr. 53 en een afstand van ongeveer 37 meter tot de hoogspanningsleiding. Hij kan zich met de besluiten niet verenigen en voert aan dat de m.e.r.-procedure had moeten worden doorlopen, dat sprake is van onaanvaardbare gezondheidsrisico's ten gevolge van de capaciteitsvergroting en dat de alternatieven in dat kader onvoldoende zijn bezien.

Algemeen

5. De ministers hebben hun betoog dat het beroep van [appellant] niet-ontvankelijk is op de zitting ingetrokken.

*De gronden van het beroep***Verplichte m.e.r.-procedure en het milieueffectrapport**

6. [appellant] betoogt dat de ministers zich in het besluit van 18 maart 2021 ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat het volgen van de uitgebreide m.e.r.-procedure en het opstellen van het milieueffectrapport onverplicht was. Volgens hem is het besluit direct m.e.r.-plichtig. Hij voert hierover aan dat de aanvraag van TenneT betrekking had op een activiteit die leidt tot een wijziging van een bovengrondse hoogspanningsleiding zoals bedoeld in onderdeel C, categorie 24 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit m.e.r.).

6.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat op grond van het Besluit m.e.r. geen verplichting bestaat tot het opstellen van een milieueffectrapport. Wel is ervoor gekozen om onverplicht aan het bestreden besluit de door Arcadis opgestelde milieueffectrapporten “Milieueffectrapportage Diemen-Lelystad, Deel A” van 15 september 2020 en “Milieueffectrapportage Diemen Lelystad, Deel B” van 15 september 2020 (hierna tezamen: het MER) ten grondslag te leggen, zodat [appellant] volgens de ministers geen belang heeft bij de vraag of dat wel of niet verplicht was.

6.2. In de aanvraag van 14 juni 2019 van TenneT om de omgevingsvergunning van de ministers staat dat, zonder dat de ministers een vormvrije m.e.r.-beoordeling hebben verricht, de uitgebreide m.e.r.-procedure zal worden doorlopen voor extra transparantie in de besluitvorming, inspraak over de te onderzoeken onderwerpen en de resultaten hiervan, en voor een onafhankelijk advies van de Commissie m.e.r. De Afdeling begrijpt het standpunt van de ministers zo dat als het milieueffectrapport niet verplicht was, gebreken in het rapport in beginsel niet kunnen leiden tot vernietiging van het aangevochten besluit en dat [appellant] daarom geen belang heeft bij een antwoord op deze vraag. Verwezen wordt naar de uitspraak van de Afdeling van 7 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8071, onder 2.8.3, en de uitspraak van de Afdeling van 21 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH0479, onder 2.8.2. De Af-

deling volgt dit standpunt van de ministers niet, omdat dit alleen geldt in situaties waarbij geen enkele wettelijke grondslag is te vinden voor het opstellen van een milieueffectrapport en/of het uitvoeren van een m.e.r.-beoordeling, bijvoorbeeld omdat de voorgenomen activiteit geen activiteit is als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm). De Afdeling zal daarom hierna beoordelen of voor de voorgenomen activiteiten een wettelijke grondslag bestaat voor het uitvoeren van een m.e.r.-beoordeling. Zo ja, dan moet het MER voldoen aan de wettelijke eisen die daaraan op grond van de Wm worden gesteld.

6.3. Daarvoor moet allereerst worden vastgesteld of de voorgenomen activiteiten waarvoor de omgevingsvergunningen zijn verleend activiteiten zijn als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a en/of b, van de Wm. In zowel onderdeel C als onderdeel D van de bijlage behorende bij het Besluit m.e.r. worden in kolom I in categorie C.24 en D.24.1 als activiteiten genoemd de aanleg, wijziging of uitbreiding van een bovengrondse hoogspanningsleiding. Het gaat in deze situatie niet om de aanleg en/of uitbreiding van een bovengrondse hoogspanningsleiding. Rest de vraag of sprake is van een wijziging als bedoeld in kolom I van die categorieën. Zoals hiervoor onder 2 en 3 al uiteen is gezet zijn de vergunde activiteiten het onderhoud aan de bestaande 380 kV-verbinding Diemen-Lelystad en het in afwijking van de geldende bestemmingsplannen toestaan van de bouwhoogte van een aantal bestaande hoogspanningsmasten.

6.4. De omgevingsvergunning van het college is gebaseerd op artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo. Zo'n vergunning wordt niet in kolom 3 en niet in kolom 4 van categorie 24 van onderdeel C of categorie 24.1 van onderdeel D van de bijlage behorend bij het Besluit m.e.r. genoemd. Alleen al daarom gold voor het besluit van het college geen m.e.r.- (beoordelings)plicht.

6.5. De omgevingsvergunning van de ministers is zoals gezegd gebaseerd op artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo. Zo'n vergunning wordt ook niet in kolom 3 of kolom 4 genoemd. Wel volgt uit het eerste lid, onder e, van onderdeel A van de bijlage van het Besluit m.e.r. dat met een plan zoals bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening in kolom 4 van onderdelen C en D ook wordt bedoeld een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid,

onder a, onder 3°, van de Wabo. De vraag is vervolgens of de legalisering van het verschil tussen de planologisch toegestane en de feitelijk bouwhoogte van de bestaande masten een wijziging is als bedoeld in onderdeel A van de bijlage van het Besluit m.e.r. De Afdeling overweegt dat die legalisering een wijziging is van een bovengrondse hoogspanningsleiding zoals bedoeld in kolom 1 van categorie C.24 en D.24.1. Weliswaar hebben de ministers er op gewezen dat feitelijk niks verandert aan de hoogte van de masten, maar voor de vraag of sprake is van een wijziging als bedoeld in onderdeel A van de bijlage van het Besluit m.e.r. moet de bestaande – juridisch planologisch legale – situatie van de hoogspanningsleiding als vertrekpunt worden genomen. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar uitspraken van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, onder 13.4, en 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6907, onder 2.11.4. Tussen partijen is niet in geschil en de Afdeling neemt dat ook als vaststaand aan dat de ministers met het besluit van 18 maart 2021 alleen een omgevingsvergunning hebben verleend ter legalisering van de totale bouwhoogte van een aantal hoogspanningsmasten. De omgevingsvergunning van de ministers gaat alleen over de “illegale hoogteverschillen”. Het legaliseren van die hoogteverschillen is een wijziging zoals omschreven onder 2 in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. omdat sprake is van een (juridisch planologische) verandering van (de bouwhoogte van) aangelegde werken.

De stelling van de ministers dat de verruiming van de toegestane bouwhoogte (variërend van 0,5 tot 24,5 meter) gering is en daarom niet als wijziging valt aan te merken, volgt de Afdeling alleen al niet vanwege de aard van de voorgenomen activiteit. En alleen al daarom gaat de verwijzing van de ministers naar de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1467, niet op. In die zaak ging het om een verhoging van de bouwhoogte op een industrieterrein die zo ondergeschikt werd geacht dat geen wijziging van het industrieterrein als bedoeld in het Besluit m.e.r. werd aangenomen.

6.6. Dan komt de vraag of wordt voldaan aan de drempelwaarden van categorie C.24 en D.24.1 genoemd in kolom 2. De Afdeling stelt vast dat wordt voldaan aan de eerste drempelwaarde in kolom 2 van categorie C.24 en D.24.1. Het gaat immers om een leiding met 150 kV of meer. Maar niet wordt voldaan aan de tweede drempelwaarde

in kolom 2 van categorie C.24 (een tracélengte van 15 km) en D.24.1 (een tracélengte van 5 km). De omgevingsvergunning gaat namelijk over een tracé met een totale lengte van ongeveer 4,14 km. Dit betekent dat er geen directe m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht gold. Ook al wordt niet voldaan aan de drempelwaarden uit kolom 2, was het bevoegd gezag wel gehouden om een m.e.r.-beoordeling als bedoeld in artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. uit te voeren.

6.7. Dit betekent dat gelet op de rechtsvraag in 6.2 voor de voorgenomen activiteit waarvoor de ministers een omgevingsvergunning hebben verleend een wettelijke grondslag bestaat voor het uitvoeren van een m.e.r.-beoordeling als bedoeld in artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. en dat het MER daarom moet voldoen aan de eisen die daaraan zijn gesteld in de Wm. De Afdeling zal hierna aan de hand van de beroepsgronden van [appellant] beoordelen of het MER voldoet aan die eisen.

Alternatieven

7. [appellant] betoogt dat het besluit van de ministers in strijd is met artikel 7.23 van de Wm en artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) omdat in het MER alleen onderzoek is gedaan naar het voorkeursalternatief. Dat in het MER de andere alternatieven niet zijn toegelicht, maar alleen genoemd, de gevolgen daarvan niet zijn beoordeeld en de kosten van de alternatieven niet inzichtelijk zijn gemaakt, is volgens [appellant] bovendien in strijd met artikel 7.23, eerste lid, onder d, van de Wm.

Volgens [appellant] is in het MER ook niet inzichtelijk gemaakt waarom het vervangen van de huidige masten door wintrackmasten niet als redelijk alternatief is beschouwd. Het plaatsen van wintrackmasten zorgt volgens [appellant] voor een verkleining van de magneetveldzone van de hoogspanningsverbinding waardoor hij en andere omwonenden minder gezondheidsrisico's lopen. [appellant] voert verder aan dat niet is onderzocht hoeveel gevoelige bestemmingen na de plaatsing van wintrackmasten nog in de magneetveldzone liggen, dat de berekening die is gemaakt van de kosten van het plaatsen van wintrackmasten niet inzichtelijk is en dat niet duidelijk is of wintrackmasten geplaatst kunnen worden op delen waar sprake is van meerdere gevoelige bestemmingen.

7.1. Zoals hiervoor ook al is vastgesteld is het MER alleen opgesteld in verband met de omgevingsvergunning van de ministers waarmee de bouwhoogte van een aantal bestaande masten wordt gelegaliseerd. Dit betekent dat het MER onder meer op grond van artikel 7.23, eerste lid, onder d, van de Wm een beschrijving moet bevatten van de redelijke alternatieven die relevant zijn voor de activiteit. De vraag welke alternatieven in een MER redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436. De initiatiefnemer moet beschrijven welke mogelijkheden er redelijkerwijs aanwezig zijn voor de realisering van wat hij beoogt te bereiken. Uit het MER volgt dat de doelstelling van TenneT is het beter benutten van bestaande verbindingen om – op korte termijn – capaciteitsknelpunten en bijbehorende zogeheten redispachkosten te voorkomen of te verlichten. In het MER is daarom geen onderzoek gedaan naar het vervangen van de huidige masten door wintrackmasten. In het MER staat hierover dat dit niet als redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief is aangemerkt, omdat het vervangen van de huidige masten door wintrackmasten neerkomt op het aanleggen van een compleet nieuwe verbinding op de plek van de bestaande hoogspanningsverbinding. De kosten hiervan op dezelfde locatie zullen aanzienlijk hoger zijn dan van een nieuwe vakwerkverbinding op een andere plaats, niet alleen omdat wintrackmasten duurder zijn dan vakwerkmasten, maar óók omdat er een tijdelijke noodlijn zal moeten worden aangelegd om de installatie mogelijk te maken. De kosten zijn dan ongeveer een factor 8 ten opzichte van het voorkeursalternatief. De Afdeling kan onder deze omstandigheden en gezien de doelstelling van TenneT bij het project de ministers volgen in hun standpunt dat het vervangen van de bestaande masten door wintrackmasten redelijkerwijs als alternatief in het MER buiten beschouwing kon blijven. Op grond van artikel 7.23, eerste lid, onder d, van de Wm behoeft dit alternatief niet in het MER te worden beschreven. Artikel 3:2 van de Awb verplichtte daar ook niet toe. Het betoog faalt.

7.2. Ten overvloede hecht de Afdeling er in dit verband aan te overwegen dat de gezondheidsrisico's waar [appellant] voor vreest het gevolg zijn van het verhogen van de transportcapaciteit van

de hoogspanningsverbinding door het ophangen van de nieuwe geleiders en de daarmee samenhangende verandering van de magneetveldsterkte bij zijn woning. De aanvraag van TenneT en de in antwoord daarop verleende omgevingsvergunning van de ministers heeft geen betrekking op deze werkzaamheden. Deze gaat zoals eerder gezegd alleen over de toegestane bouwhoogte van een aantal masten.

Goede ruimtelijke ordening en het voorzorgsbeginsel

8. [appellant] betoogt dat de besluiten niet in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening omdat te weinig gewicht is toegekend aan de gezondheidsbelangen van omwonenden. In dit verband voert hij aan dat de capaciteitsvergroting, als gevolg van de aanpassingen aan de hoogspanningsverbinding, in strijd is met het voorzorgsbeginsel zoals dat is uitgewerkt in rijksbeleid. Volgens [appellant] ontstaat door de capaciteitsvergroting van de hoogspanningsverbinding een nieuwe situatie waarbij kinderen langdurig verblijven in het gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld hoger is dan 0,4 microtesla (hierna: de magneetveldzone), terwijl het rijksbeleid erop is gericht om dergelijke nieuwe situaties te vermijden.

8.1. Ook in dit kader is relevant dat het verhogen van de transportcapaciteit en daarmee samenhangende consequenties voor de magneetveldsterkte geen deel uitmaakt van de aanvraag en dus ook niet van de door de ministers vergunde activiteit. Ditzelfde geldt voor de omgevingsvergunning van het college. Dat betekent dat het betoog van [appellant] dat bij de door hem bestreden besluiten te weinig gewicht is toegekend aan de gezondheidsbelangen van omwonenden vanwege de verandering in de magneetveldsterkte, geen rol kan spelen bij de vraag of de bestreden besluiten van het college en de ministers in overeenstemming zijn met het recht. Dit betoog kan dus alleen al daarom niet slagen.

8.2. Ten overvloede hecht de Afdeling er aan te overwegen dat de ministers hebben toegelicht – en TenneT ter zitting nogmaals heeft bevestigd – dat bij de capaciteitsvergroting van de hoogspanningsverbinding klokgetal-optimalisatie wordt toegepast. Hierdoor neemt het aantal gevoelige bestemmingen dat binnen de specifieke magneetveldzone ligt, in de nieuwe situatie vol-

gens de ministers af ten opzichte van de huidige situatie. Voor het individuele geval van [appellant] geldt dat de magneetveldsterkte bij zijn woning zal dalen van 2,3 naar ongeveer 1,3 microtesla. Als gevolg van de toepassing van klokgetal-optimalisatie ontstaan volgens de ministers geen nieuwe situaties en wordt voldaan aan het rijksbeleid dat is gebaseerd op het Europese voorzorgsbeginsel. Ter onderbouwing van dit standpunt wijzen zij op het rapport van DNV GL “Bepaling aantal gevoelige bestemmingen bij lijnverzwaring en klokgetaloptimalisatie” van 6 juli 2019 waarnaar in het MER ook wordt verwezen. In dat rapport staat beschreven wat het effect zal zijn op het aantal gevoelige bestemmingen binnen de specifieke zones van de hoogspanningslijn Diemen-Lelystad indien de capaciteit daarvan wordt verhoogd onder toepassing van klokgetal-optimalisatie. Geconcludeerd wordt dat bij toepassing van fase-optimalisatie de magneetveldzone van bovengrondse hoogspanningslijnen smaller wordt doordat de richting van het magneetveld van de geleiders aan de ene kant van de mast tegengesteld wordt gedraaid ten opzichte van de lijnen aan de andere kant van de mast. Hierdoor compenseren de magneetvelden elkaar gedeeltelijk en wordt de magneetveldzone aan weerszijden van de lijn smaller. De ministers hebben er verder op gewezen dat uit het rapport van DNV GL volgt dat het aantal woningen in de magneetveldzone van de hoogspanningsverbinding Diemen-Lelystad als gevolg van de toepassing van fase-optimalisatie zal afnemen met ongeveer een kwart (van 955 naar 701) en dat de sterkte van het magneetveld bij woningen afneemt. Alleen recht onder de hoogspanningslijn en bij een kruising met een 110 kV-verbinding neemt het magneetveld iets toe, maar daar liggen geen woningen, aldus de ministers.

Overig

9. [appellant] heeft in het beroepschrift verder verwezen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellant] heeft in het beroepschrift of op de zitting geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

10. Het beroep is ongegrond.

10.1. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat een beroepsgrond niet slaagt, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg zou hebben gestaan.

Proceskosten

11. De ministers en het college hoeven geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

[...; red.]

NOOT

Niet vaak verschijnt een Afdelingsuitspraak over het begrip ‘wijziging’ in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (m.e.r.) behalve dan voor de categorie ‘stedelijk ontwikkelingsproject’ (cat. D11.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.). Alleen al daarom is deze uitspraak over de wijziging van een bovengrondse hoogspanningsleiding het signaleren waard. De aanpassing van de bouwhoogte van een bovengrondse hoogspanningsmast is vanwege de aard van de voorgenomen activiteit een ‘wijziging’ als bedoeld in kolom 1 van categorieën C24 en D24.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Bovendien is deze uitspraak het signaleren waard omdat de Afdeling overweegt dat het hierbij niet uitmaakt dat puur en alleen sprake is van de legalisering van een bestaande, illegale activiteit. Beide aspecten van de uitspraak bespreek ik in deze bijdrage (paragrafen 2 en 3), tussen de bespreking van twee andere interessante aspecten in (paragrafen 1 en 4).

1. Aan welke eisen moet een ‘vrijwillig’ MER voldoen?

De Afdeling maakt in deze uitspraak eerst (te recht!) korte metten met de stelling van de ministers dat een MER vanwege het overslaan van de vormvrije m.e.r.-beoordeling vrijwillig was en daardoor niet aan de wettelijke vereisten hoefde te voldoen. Als dat zo zou zijn, dan kan het overslaan van de m.e.r.-beoordeling een bestuursorgaan of initiatiefnemer meer vrijheid geven om de inhoud te bepalen. De Afdeling oordeelt dat

dit alleen geldt wanneer er geen enkele wettelijke grondslag is voor het opstellen van een MER en/of het uitvoeren van een m.e.r.-beoordeling. Dat zou het geval zijn als de activiteit niet aan de omschrijving van kolom 1 voldoet of geen besluit genomen wordt zoals in kolom 3 of 4 is opgenomen. Overigens lijkt me dat een volledig vrijwillig MER alsnog via de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van voldoende kwaliteit moet zijn om een besluit op te kunnen baseren.

Het oordeel van de Afdeling op dit punt lijkt me ook van toepassing op de procedurele vereisten uit de Wet milieubeheer (Wm), zoals de vereisten dat een ontwerpplan of -besluit ter inzage wordt gelegd, dat een ieder daarop zienswijzen mag indienen en dat bekendmaking plaatsvindt volgens de Bekendmakingswet (zie art. 7.32 en art. 7.38 Wm voor project-m.e.r. en art. 7.11 en art. 7.15 Wm voor plan-m.e.r.). Dat niet aan de procedurele vereisten voldaan hoeft te worden als het MER volledig vrijwillig is, volgde al uit de uitspraak van de Afdeling van 7 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8071, r.o. 2.8.3. De ministers verwezen hier zelf ook naar.

Het lijkt me verstandig om in de praktijk voorzichtig te zijn met de term 'vrijwillig MER'. Art. 7.16 lid 5 Wm biedt de mogelijkheid voor een initiatiefnemer om de m.e.r.-beoordelingsfase over te slaan en direct een MER op te stellen. In de praktijk wordt het betreffende MER dan vaak aangeduid als 'vrijwillig'. Dat is een onjuiste aanduiding. Als namelijk wel eerst een m.e.r.-beoordeling was gedaan, had daaruit kunnen volgen dat, gelet op de milieugevolgen van de activiteit, een MER nodig was. Bij het overslaan van de m.e.r.-beoordeling is daarom sprake van een 'gewoon' MER dat aan de wettelijke inhouds- en procedurele vereisten moet voldoen.

2. Het begrip 'wijziging' in eerdere jurisprudentie

De vraag of wordt voldaan aan kolom 1 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. spitst zich meestal toe op de vraag of sprake is van het project dat daarin wordt genoemd. Denk aan de vele jurisprudentie die is geweest over het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' (cat. D11.2). Veel minder uitspraken verschijnen over de interpretatie van het begrip 'wijziging' bij andere categorieën. Dit begrip is zeer relevant. Als immers geen sprake is van een wijziging (en niet van een aanleg/oprichting of uitbreiding), dan is een m.e.r.-beoordeling niet aan de orde.

Het begrip is gedefinieerd in onderdeel A van de bijlage ('een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen'), maar de uitleg ervan kan verschillen per categorie. Dat toont deze uitspraak weer aan.

Een eerder voorbeeld uit de jurisprudentie is de uitleg van het begrip 'wijziging van een autosnelweg of autoweg' (cat. D1.1). Valt daar ook het verhogen van de maximumsnelheid onder? Antwoord: nee (ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:622). Het wijzigen van de maximumsnelheid is geen verandering van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen, en dus geen wijziging in de zin van het Besluit m.e.r. Los daarvan had het achteraf gezien best nuttig kunnen zijn om de milieueffecten van het wijzigen van de maximumsnelheid (overdag) op snelwegen van 130 naar 100 kilometer per uur te onderwerpen aan een milieubeoordeling (al dan niet in combinatie met een Passende beoordeling). Dan was wellicht duidelijk geworden dat andere routes van automobilisten als gevolg van de snelheidsverlaging lokaal tot méér stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden zouden kunnen leiden (zie Rb. Noord-Holland, 22 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3375). Een ander voorbeeld uit de jurisprudentie betreft de herstructurering van het bestaande vakantiedorp Dorado Beach en tegelijkertijd de uitbreiding van het dorp met 11 hectare (ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:38, «JM» 2013/118, m.nt. Hovenaars). De Afdeling oordeelde dat de 'wijziging' van het vakantiedorp het hele dorp betrof. De 'opzet en de vormgeving' van het dorp zouden ten gevolge van de voorziene ontwikkelingen namelijk 'sterk' veranderen en voor die veranderingen was een nieuw bestemmingsplan nodig (r.o. 9.4). De toets aan de drempelwaarden van kolom 2 van categorie D10 van de bijlage van het Besluit m.e.r. had daarom moeten zien op de uitbreiding van het vakantiedorp (11 ha) én op de bestaande oppervlakte (19 ha). In een andere uitspraak leidde een beoordeling van de verandering van 'opzet en vormgeving' tot de conclusie dat geen sprake was van een 'wijziging'. Het ging om een bestaand industrie-terrein waarvan de aanpassing van de bouwhoogte (bij recht) en van het bebouwingspercentage (via een afwijgingsprocedure) planologisch werd toegestaan (ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1467, *MenR* 2014/113, m.nt.

Soppe). De Afdeling oordeelt (r.o. 5.3): 'de raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze verruimde bouwmogelijkheden zodanig ondergeschikt zijn dat in dit geval van wijziging van een industrieterrein als bedoeld in het Besluit m.e.r. geen sprake is.'

Er is dus ruimte om het begrip 'wijziging' contextueel in te vullen (wat voor een stedelijk ontwikkelingsproject ook al volgde uit ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, r.o. 13.4). Het aanpassen van de bouwhoogte van een industrieterrein of een stedelijk ontwikkelingsproject hoeft bijvoorbeeld geen 'reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen' in de zin van het Besluit m.e.r. te zijn, maar is dat alleen als de aanpassingen 'niet ondergeschikt' zijn.

3. Het legaliseren van aangepaste bouwhoogte van een hoogspanningsmast is een wijziging

De Afdeling oordeelt in onderhavige uitspraak dat het aanpassen van de bouwhoogte onder het begrip 'wijziging' valt, als het gaat om de categorieën C24 en D24.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. (bovengrondse hoogspanningsleidingen). Dit 'vanwege de aard van de voorgenomen activiteit'. Juridisch planologisch wordt er een aanpassing gedaan in de bouwhoogte (eigenlijk gelegaliseerd, waarover later meer). De aanpassing van de bouwhoogte van een hoogspanningsmast met 0,5 meter is blijkbaar al 'niet zodanig ondergeschikt' dat er geen sprake zou zijn van een wijziging.

Of dit 'vanwege de aard'-criterium voorafgaat aan het 'opzet en vormgeving'-criterium, of een nadere invulling daarvan is, laat ik in het midden. Beantwoording van deze vraag lijkt me niet relevant. Het is wel van belang, en dat leert deze uitspraak, om per categorie van onderdelen C en D van de bijlage uit het Besluit m.e.r. na te gaan of een wijziging vanwege de aard van de activiteit onder de categorieomschrijving valt.

Met de woorden 'aard van de voorgenomen activiteit' laat de Afdeling overigens ruimte voor een eventueel toekomstig oordeel dat een andere aanpassing van een mast wél ondergeschikt is. Voorstelbaar vind ik dat het toevoegen van een coating of het anderszins wijzigen van het uiterlijk van de mast, zonder de bouwhoogte te veranderen, inderdaad geen wijziging is van die mast waarvoor een m.e.r.(-beoordeling) gemaakt moet worden. Het is dus niet zo dat iedere aanpassing

van een bovengrondse hoogspanningsleiding onder het begrip 'wijziging' valt.

Ik teken hierbij aan dat de genoemde categorieën spreken van bovengrondse hoogspanningsleidingen en niet van masten. De Afdeling gaat er blijkbaar vanuit dat de aanpassing van een mast ook valt onder de aanpassing van een leiding. Hoewel ik geen kenner van bovengrondse hoogspanningsleidingen ben, lijkt dit me redelijk, omdat beide één activiteit vormen (zonder mast geen leiding, en zonder leiding geen mast). Bovendien bepaalt de bouwhoogte van de mast de hoogte van de leiding zelf.

Als laatste stip ik nog aan dat in deze uitspraak een omgevingsvergunning aan de orde was die voorzag in legalisatie van de totale bouwhoogte van een aantal bovengrondse hoogspanningsmasten. Deze waren kennelijk in het verleden al opgehoogd zonder planologische toestemming. De Afdeling overweegt hier dat de bestaande – juridisch planologisch legale – situatie van de hoogspanningsleiding het vertrekpunt is om te bepalen of sprake is van een 'wijziging'. Dit geldt ook voor de vraag of de drempelwaarden uit kolom 2 worden overschreden. Met dit vertrekpunt in gedachten is de conclusie logisch en terecht dat een legalisering een wijziging is.

4. Reikwijdte van het MER

Het door TenneT opgestelde MER ging in op de geleiders en de milieugevolgen daarvan, als onderdeel van het project. Appellant wilde deze milieugevolgen in beroep aan de orde stellen in het kader van het MER (r.o. 7) en de goede ruimtelijke ordening (r.o. 8). In opvallende 'ten overvloede'-overwegingen reageert de Afdeling dat het verhogen van de transportcapaciteit van de hoogspanningsverbinding en de daarmee samenhangende verandering van de magneetveldsterkte geen deel uitmaken van de aanvraag en de vergunde activiteit. De Afdeling gaat daarom niet in op de beroepsgrond over de verandering van de magneetveldsterkte die volgt uit het MER. In ieder geval voor m.e.r. is dit te kort door de bocht. In het kader van het MER bepaalt het project de reikwijdte van het milieuonderzoek en niet de aangevraagde toestemming. Als eenmaal geconstateerd is dat een MER aan de orde is, moeten de aanzienlijke milieugevolgen van het totale project onderzocht worden. Zie bijvoorbeeld het arrest 'Prejudiciële beslissing kerncentrale Vlaanderen' van het Hof van Justitie (arrest

van 29 juli 2019, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, punt 71-72, «JM» 2019/21, m.nt. Hoevenaars). De doelstelling van TenneT met het project is, zoals hier meermaals door de Afdeling benoemd, het vergroten van de capaciteit van de bestaande hoogspanningsverbinding. Met alleen het wijzigen van de bouwhoogte (waarvoor de vergunning verstrekt is) wordt dat niet bereikt. Het vervangen van de geleiders (vergunningvrij, zie r.o. 2) kan daarom niet los gezien worden van het wijzigen van de bouwhoogte. Het is mij niet duidelijk waarom de gevolgen voor omwonenden vanwege het beter benutten van bestaande verbindingen dan niet in de procedure over dit MER aan de orde konden komen.

R. Sillevis Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

105

Als in een bestemmingsplan al is 'gekeken' naar de milieueffecten van het gehele stedelijk ontwikkelingsproject, dan hoeft dat in de m.e.r.-beoordeling bij een uitwerkingsplan niet te worden overgedaan

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

1 juni 2022, 202107569/1/R1,

ECLI:NL:RVS:2022:1545

(mr. Polak, mr. Lange, mr. Van Gastel)

Noot R. Sillevis Smitt

Milieueffectrapport. M.e.r.-beoordeling. Stedelijk ontwikkelingsproject.

[Wm art. 7.2 lid 1 onder b; Besluit m.e.r. art. 2 lid 5, bijlage, onderdeel D11.2]

Bij besluit van 12 oktober 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Castricum het uitwerkingsplan 'Limmer Linten fase 3a Westerweg-Kapelweg' vastgesteld. Het plan betreft een uitwerking van het bestemmingsplan 'Limmer-Zandzoom' van 3 februari 2011. Fase 3a heeft betrekking op een nieuw woongebied in het westen van het gebied Limmer-Zandzoom.

Appellanten betogen dat er ten onrechte geen volledige m.e.r.-beoordeling is gemaakt en dat het college niet mocht volstaan met een vormvrije m.e.r.-beoordeling. Het college verricht een vormvrije m.e.r.-beoordeling voor elk uitwerkingsplan, maar de ontwikkeling van de nu aan de orde zijnde dertig woningen is volgens appellanten onderdeel van het aangrenzende gebied Zandzoom in Heiloo. In totaal tellen de plannen binnen het Castricumse deel en het Heilooose deel van de Zandzoom meer dan tweeduizend woningen. De Afdeling oordeelt dat de drempelwaarden van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage niet worden overschreden. Het uitwerkingsplan heeft betrekking op een oppervlakte van 1,7 hectare en maximaal dertig woningen. In dit geval gaat het om de uitwerking van een eerder vastgesteld bestemmingsplan. In het kader van dat plan is al naar de milieueffecten van het totaal aantal in Zandzoom te realiseren woningen gekeken. Dat hoeft bij het vaststellen van dit uitwerkingsplan niet te worden overgedaan. Nu moet alleen nader gekeken worden naar de milieueffecten van de in het plan beoogde dertig woningen. Het college mocht daarom volstaan met een vormvrije m.e.r.-beoordeling. Het betoog faalt.

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, wonend te Limmen, gemeente Castricum, appellanten, en
het college van burgemeester en wethouders van Castricum, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 oktober 2021 heeft het college het uitwerkingsplan "Limmer Linten fase 3a Westerweg-Kapelweg" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 april 2022, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant A en vier anderen], en het college, vertegenwoordigd door drs. J. Ferron, J. van Boven en R. Peet, bijgestaan door drs. J. Waagmeester, verkeersdeskundige, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Ontwikkelingsbedrijf